

Annexe 1 Notice sur les *Comptes fédéraux*

Chaque année, l'administration fédérale publie à l'intention des Chambres fédérales les Comptes fédéraux de l'année précédente, qui comprennent un aperçu détaillé des mouvements financiers établis sous l'égide de la Confédération et un commentaire de ceux-ci sous la forme d'un Message du Conseil fédéral concernant le Compte d'État. Ces documents sont d'une grande richesse. Montrons-le en prenant en guise d'exemple les Comptes fédéraux pour l'année 1952.

Les *Comptes fédéraux pour l'année 1952* contiennent notamment :

- Dix-sept pages (numérotées de 1* à 17*) consacrées au *Message du Conseil fédéral sur les comptes*, qui commente les principaux résultats de ceux-ci et les événements comptables marquants de l'année écoulée.
- Six pages (pp. 22* à 33*) résumant dans un tableau les dépenses et recettes de la Confédération par groupes spécifiques et par départements pour l'année sous revue et l'année précédente (verticalement : « intérêts, autorités, personnel, dépenses générales, quotes-parts des cantons, subventions fédérales, immeubles et mobiliers, recettes, etc... » et horizontalement, les sept départements et l'administration générale, avec les totaux des recettes et des dépenses)
- Quatre pages (pp. 34* à 37*) résumant les résultats des comptes « par groupes spécifiques ». Cette classification donne le résumé du compte de variation de la fortune, c'est-à-dire : « déficit, boni, charges, revenus, compte financier, dépenses (intérêts, autorités, personnel, etc), recettes » etc. pour l'année sous revue et les six années précédentes (1946-1952).
- Deux pages (pp. 38*-39*) détaillant le bilan de la Confédération, c'est-à-dire son actif et son passif, dont voici les principaux postes : « disponibilités (Caisse, chèques postaux, BNS, or, etc), débiteurs et placements, immobilisations, comptes internes, découvert, etc... » puis « dette publique (dette consolidée/flottante), dette administrative, réévaluations, comptes internes, comptes d'ordre, provisions », de 1930 à 1952.
- Une page (p. 40*) présentant la dette consolidée (tableau de tous les emprunts et rescriptions au 31.12.1952).
- Deux pages (pp. 41*-43*) détaillant les dépenses de personnel et l'État du personnel par département (pour 1951 et 1952).
- Une centaine de pages (numérotées de 1 à 70, mais comptant de nombreuses pages à triple ou à quadruple : 1a, 1b, 1c, 1d, etc...) présentant le compte financier proprement dit, c'est-à-dire passant en revue le détail des dépenses et recettes de chaque département, l'écart entre les comptes et les prévisions figurant au budget, les compléments de dépenses accordés par le Conseil fédéral et justifiant ces écarts.

Du fait de cette richesse, les *Comptes fédéraux* représentent, en principe, une source de renseignements incontournable pour l'analyse des finances fédérales. Une série d'obstacles et de difficultés particulières présentés ci-dessous compliquent cependant leur usage, particulièrement pour la période allant de 1938 à 1945.

Consulter les *Comptes fédéraux*

Le premier élément qui complique l'usage des *Comptes fédéraux* est leur accessibilité. Ceux-ci ne sont pas reproduits dans la *Feuille fédérale*. De plus, les débats parlementaires à leur sujet ne figurent pas au *Bulletin sténographique* du Conseil national ou du Conseil des États. En outre, les bibliothèques ne conservent que rarement une collection complète des *Comptes fédéraux*.¹

¹ La Bibliothèque nationale suisse à Berne possède sous la cote Opq 17 une série complète des *Comptes fédéraux* depuis 1945 ; il est cependant défendu de les photocopier ou de les photographier. La série la plus complète des *Comptes fédéraux* en Suisse romande est disponible à la Bibliothèque publique et universitaire de Genève, Années 1951-1955 et 1957-1960 : BGE (Bastions), magasin 3, cote : BGE GF 1254. Années 1960-1987 : SES (en référence) cote 314.94 COM-SUI, SESB 1439.

Homogénéité de la présentation et de la terminologie en usage dans les *Comptes fédéraux*

Le deuxième élément qui complique l'usage des *Comptes fédéraux* est l'absence d'homogénéité diachronique dans leur présentation et dans la terminologie en usage dans leurs différentes versions entre 1945 et 1951. Pour le montrer, rien ne vaut un passage en revue de différentes versions des *Comptes fédéraux*.

En 1945 les *Comptes fédéraux* présentent :

- un « compte d'administration par groupe spécifique » qui regroupe de façon résumée les principales dépenses du compte ordinaire uniquement par groupes spécifiques (produit des capitaux et des immeubles, droits de douane, impôts, émoluments, service de la dette, autorités et personnel, dépenses pour le matériel, subventions fédérales) et par département.
- un « compte d'administration » qui présente de façon détaillée les dépenses du compte ordinaire par département.
- un « compte capital » qui présente la clôture du compte de l'État et le bilan fédéral au 31 décembre 1945.

En 1946, les *Comptes fédéraux* présentent :

- un compte « des recettes et dépenses par groupe spécifique » qui distingue de façon résumée les principales dépenses du compte ordinaire et des cinq comptes extraordinaires par groupes spécifiques (produit des capitaux et des immeubles, droits de douanes, impôts, émoluments, service de la dette, autorités et personnel, dépenses pour le matériel, subventions fédérales) et par département.
- un « compte général » qui présente de façon résumée les dépenses des comptes ordinaire et extraordinaires par groupes spécifiques pour les années 1939 à 1946, mais dont les totaux divergent des chiffres présentés dans les comptes.
- un compte « recettes et dépenses par service » qui présente de façon détaillée les dépenses du compte ordinaire et des comptes extraordinaires par département, avec un résumé des recettes et des dépenses (pp. 42 et 214).

En 1947, les *Comptes fédéraux* présentent :

- un « compte général » présentant les recettes et les dépenses des comptes ordinaire et extraordinaires par groupes spécifiques.
- un compte présentant les « recettes et dépenses par service ».
- un « compte capital » présentant le compte des variations de la fortune et un bilan de la Confédération.

En 1948, les *Comptes fédéraux* présentent :

- un « compte général » présentant les recettes et les dépenses des comptes ordinaire et extraordinaires par groupes spécifiques.

-
- un « compte budgétaire » présentant les « recettes et dépenses par service ».
 - un « compte des variations de la fortune » présentant celles-ci.
 - un « compte capital » présentant (entre autres) le bilan de la Confédération et de ses fonds.

En 1949, les *Comptes fédéraux* présentent :

- un compte présentant les « recettes et les dépenses par groupes spécifiques ».
- un « compte financier » présentant les recettes et dépenses par service.
- un « compte des variations de la fortune » présentant celles-ci.
- une rubrique « bilans »
- une rubrique « comptes spéciaux » regroupant les mouvements des fonds et des caisses de compensation des prix.

En 1950 et 1951, les *Comptes fédéraux* présentent :

- un compte présentant les « recettes et les dépenses par groupes spécifiques ».
- un « compte financier » présentant les recettes et dépenses par service.
- un « compte des variations de la fortune » présentant celles-ci.
- une rubrique « bilans ».
- des « annexes » où sont regroupés les comptes des PTT, des caisses d'assurance, des fonds des caisses de compensations des prix, naguère agrégés aux *Comptes fédéraux*.

Pour ne signaler que les principales – et les plus ennuyeuses – de ces modifications terminologiques, relevons la subdivision des comptes en comptes ordinaires et extraordinaires, qui subsiste partiellement jusqu'en 1948. Relevons que le « compte d'administration » de 1945 disparaît dès 1946, que le « compte général » de 1946 n'existe pas en 1945 et qu'il est difficile de comprendre ce qui le distingue du « compte budgétaire » de 1948. Le « compte capital » présentant le compte des variations de la fortune et un bilan de la Confédération en 1945, 1947 et – quoique sous une forme différente – en 1948, est remplacé dès 1949 par un « compte des variations de la fortune » et une rubrique « bilans ». Ce qu'incluent ces diverses rubriques aux noms parfois équivoques peut en outre varier d'une année à l'autre.

Bref, la terminologie en usage dans les *Comptes fédéraux* est loin d'être homogène avec les années. Ceci tient en partie à de nombreuses modifications des pratiques et des plans comptables au cours de la période considérée. Celles-ci viennent encore compliquer l'usage des *Comptes fédéraux*.

Les modifications du plan comptable des *Comptes fédéraux*

Les modifications des plans comptables des *Comptes fédéraux* sont fréquentes dans la période qui suit la Deuxième Guerre mondiale. Pour s'en convaincre, il suffit de jeter un rapide coup d'œil aux *Messages sur les Comptes fédéraux* de cette période. Ceux de 1945, de 1946, de 1947 et de 1951 révèlent explicitement de telles modifications. Le *Message* relatif aux comptes de 1945 relève ainsi que « depuis le début de la guerre, on distingue le compte ordinaire – qui groupe les recettes et les dépenses de l'activité administrative ordinaire – du compte extraordinaire qui englobe notamment les dépenses occasionnées par la défense militaire et économique du pays ».² Or, avant 1945, les comptes antérieurs à 1944 ne mentionnent pas les comptes extraordinaires. Comme le *Message* de 1945 l'affirme deux lignes plus loin, ceci change en 1945 : « Pour la première fois, nous vous soumettons non seulement le compte ordinaire, mais encore un exemplaire imprimé du compte extraordinaire ». Hélas, ces promesses révèlent tout de même de sérieuses lacunes. Les comptes de 1945 ne présentent ainsi aucun tableau récapitulatif recensant conjointement l'évolution des comptes ordinaire et extraordinaire. En outre, les comptes extraordinaire et ordinaire sont chacun balancés avec les comptes (ordinaire et extraordinaire) de variation de la fortune, de sorte qu'ils présentent des soldes nets (et non bruts) qui rendent toute comparaison avec les valeurs des années ultérieures impossibles.

Ces principes comptables sont modifiés en 1946. Le *Message sur les comptes* pour cette année précise en effet que « les dépenses et les recettes du compte ordinaire et du compte extraordinaire avaient encore fait, pour 1946, l'objet de deux budgets distincts. Nous conformant à la motion que vous aviez votée lors de la session de décembre 1945, nous avons fondu en un seul les deux comptes, de façon à rétablir l'unité du compte budgétaire. »³ Cette fusion a cependant des limites : les dépenses et les recettes détaillées pour 1946 sont encore indiquées dans six comptes séparés (le compte ordinaire, et le compte extraordinaire, lui-même scindé en cinq comptes distincts : « mesures tendant à créer des possibilités de travail », « renforcement de la défense nationale », « service actif », « organisation de l'économie de guerre », « mesures tendant à assurer la sécurité du pays »). Le récapitulatif de ces comptes est très sommaires, et il ne permet pas de distinguer avec précision l'origine ou la destination des sommes globales. Ainsi, une analyse précise des dépenses par département ne peut être faite qu'au prix d'une agrégation fastidieuse de six comptes différents !

Le *Message* sur les comptes de 1947 chamboule une fois de plus la pratique en usage. Il révèle que « conformément à une motion adoptée en décembre 1945, nous avons abandonné dans le budget pour 1947 déjà la séparation du compte ordinaire et extraordinaire et établi un budget universel et unique. Par voie de conséquence, nous sommes amenés à vous présenter également un rapport sur l'exercice dans son ensemble en n'en consacrant qu'un chapitre spécial au compte extraordinaire. Pour le surplus, nous nous en tenons à la forme adoptée pour nos messages relatifs au compte de 1946 et au budget pour 1948 en traitant séparément du compte budgétaire et du compte capital. Le premier contient les recettes et les dépenses effectives. Le second concerne les variations de la fortune. [...] »⁴ Effectivement, le récapitulatif des dépenses (pp. 1 sq.) présente enfin le total des dépenses et des recettes des différents comptes dans un « compte général » qui regroupe le compte ordinaire et les six comptes extraordinaires. Ces principes comptables guident la réalisation des comptes pour 1948, 1949 et 1950 – ce qui ne signifie pas encore, comme nous allons le voir plus bas, que ceux-ci soient homogènes.

Les comptes pour 1951 sont une fois de plus réalisés selon de nouveaux principes, suffisamment différents des anciens pour constituer une vraie rupture dans les séries statistiques. Le *Message* qui accompagne ces comptes annonce une « nouvelle présentation »⁵ ainsi caractérisée : « le compte général de la Confédération [...] se compose du compte financier et du compte des variations de la fortune. [...] Le compte financier comprend

² *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le Compte d'Etat pour l'exercice de 1945*, du 26 avril 1946, p. I.

³ *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le Compte d'Etat pour l'exercice de 1946*, du 29 avril 1947, p. I.

⁴ *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le Compte d'Etat pour l'exercice de 1947*, du 23 avril 1948, p. 3.

⁵ *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le Compte d'Etat pour l'exercice de 1951*, du 18 avril 1952, p. 1*.

toutes les dépenses et recettes effectives dont le résultat se traduit par un excédent de dépenses ou de recettes. » De fait, la valeur de nombreux éléments du bilan des comptes est modifiée à cette date d'une façon importante et les explications données au sujet des principes ayant guidé ces changements sont plutôt sibyllines.

Les modifications fréquentes des rubriques des *Comptes fédéraux* ne sont pas les seuls changements intervenant d'une année à l'autre. La façon de comptabiliser les dépenses, les recettes, ou d'autres grandeurs comptables dont le nom ne change pas (même l'actif et le passif de la Confédération) peut différer d'une année à l'autre, sans explication. Ces changements semblent parfois être liés aux modifications des plans comptables (nouvelles rubriques créées, permettant de détailler sous la même appellation des éléments autrefois groupés ou, inversement, de regrouper sous la même appellation des valeurs autrefois indiquées séparément). À d'autres reprises, elles semblent bien être davantage liées à des modifications des procédures d'estimation de ces valeurs (par exemple différences entre valeurs brutes et valeurs nettes). De tels changements ont une funeste conséquence : des agrégats nommés d'une certaine façon dans un plan comptable peuvent correspondre...à des agrégats nommés de la même façon, mais construits de façon sensiblement différentes selon un plan comptable ultérieur ou précédent. En principe, lorsque des modifications importantes surviennent, les principaux agrégats sont recalculés rétrospectivement de façon à disposer de séries homogènes, mais ceci est loin d'être systématique.

Donnons rapidement quelques exemples de telles distorsions. Le premier exemple est celui des dépenses et recettes fédérales de 1946, selon le compte général (regroupant les comptes ordinaires et extraordinaires), puis, dès 1949, le compte financier. Selon le plan comptable en usage entre 1947 et 1950 (qui n'est définitivement stabilisé qu'à partir de 1948), celles-ci sont respectivement de 2140.1 et de 2220.8 millions de francs. Selon le plan comptable en usage dès 1951, elles sont respectivement de 2210.2 et de 2363.9 millions de francs. Selon le plan comptable adopté dans les *Comptes fédéraux* pour 1957, qui calcule une série rétrospective des recettes et des dépenses par groupes spécifiques, depuis 1946,⁶ elles sont respectivement de 2212.9 et de 2411.3 millions de francs. Entre l'évaluation la plus basse et la plus élevée des recettes fédérales, la variation est de quelque 9 % ! Inutile de préciser que les différents facteurs qui expliquent ces différences ne sont pas exposés (cf. à ce sujet les explications relatives au tableau « Clôture des Comptes fédéraux » ci-dessous).

Le deuxième exemple est celui de la dette fédérale dite « publique », un indicateur dont la signification et la valeur varient suivant les comptes considérés. Selon les rubriques du bilan en usage entre 1944 et 1950, la « dette publique » se compose de la « dette flottante » et de la « dette consolidée ». Les chiffres de cette « dette publique » sont reproduits dans le tableau ci-contre, colonne 1. À partir de 1951, une « dette publique », toujours composée d'une « dette flottante » et d'une « dette consolidée » figure également dans les comptes. Les chiffres indiqués sous cette appellation et calculés rétrospectivement depuis 1930 dans les comptes de 1951 (indiqués ici sous col. 2) diffèrent cependant – parfois de plusieurs centaines de millions – de ceux qui figurent au plan comptable en usage précédemment (différence, cf. colonne 3). Il faut encore préciser que la différence figurant dans cette dernière colonne ne correspond à aucun autre élément du bilan, de telle sorte qu'il n'est pas possible de restituer les opérations ayant permis de passer d'un plan comptable à l'autre. Pour ne rien simplifier, la dette est parfois encore ventilée de façon différente, en tenant compte (ou pas) de la « dette administrative » ou de la « dette interne », des grandeurs qui renvoient à des prêts opérés entre différentes entités étatiques helvétiques et des organisations internationales.

« Dette publique » selon deux différents Comptes d'État (1950 et 1951)

| Année | Col. 1 | Col. 2 | Col. 3 (=Δ) |
|-------|--------|--------|-------------|
| 1944 | 7643.2 | 7424.8 | 218.4 |
| 1945 | 8756.6 | 8575.5 | 181.1 |
| 1946 | 8929.1 | 8766 | 163.1 |
| 1947 | 8150.7 | 8024.9 | 125.8 |
| 1948 | 8006.1 | 7853.9 | 152.2 |
| 1949 | 7976 | 7763.5 | 212.5 |
| 1950 | 8006.6 | 7777 | 229.6 |

Troisième exemple : selon le compte financier de 1950, les dépenses pour le service technique militaire (le principal poste des dépenses militaires, qui regroupe notamment les achats et le remplacement du matériel de guerre) pour 1950 (code 560 du compte financier) s'élèvent à 181.723 millions de francs. Selon les comptes pour 1951, qui recensent ces dépenses sous une rubrique du plan comptable portant le même numéro, elles seraient – pour 1950 – de 191.540 millions, une différence de quelque 5 % !

Quatrième et dernier exemple : selon le compte financier de 1950, les dépenses pour l'AVS (code 706.1 du compte 1950), qui regroupent notamment les versements de la Confédération à l'AVS, les allègements des contributions cantonales, les rentes du régime transitoire et « l'amélioration des situations non prévues par la LAVS » seraient, en 1950 de 120.005 millions. Selon le compte de 1951 (code 706.453.1), elles seraient au

⁶ *Comptes fédéraux pour 1957*, 1958, pp. 34*-45*. Les chiffres qui figurent dans cette statistique rétrospective sont ceux qui sont utilisés par SIEGENTHALER, Hansjörg (éd.) *Statistique historique de la Suisse*, Zurich Chronos, 1996, p. 952 (tableau U5) et de façon générale dans ce travail.

contraire de 167.97 millions, une différence de 47.92 millions, soit de 40 % depuis le chiffre inférieur ! Une partie de cette différence s'explique : elle provient du fait que les comptes pour 1951 comptabilisent (aux recettes et aux dépenses) les versements effectués par les cantons à la caisse de la Confédération (42.778 millions), que cette dernière redirige vers l'AVS, tandis que les comptes pour 1950 ignorent ceux-ci. Mais à moins de chercher attentivement dans les autres postes des comptes et des recettes, le lecteur peu informé ne s'apercevra pas de la modification de la pratique comptable (une fois avec comptabilisation des dépenses pour l'AVS avec les versements cantonaux, une fois sans) et conclura – à tort ! – à une augmentation de l'ordre de 40 % des dépenses fédérales effectuées pour le compte de l'AVS entre 1950 et 1951 ! Du fait de telles distorsions, il est très difficile d'utiliser les chiffres publiés dans les *Comptes fédéraux* pour effectuer des comparaisons sur de longues périodes incluant les années de la guerre et des six ou sept années d'après-guerre.

Afin d'être sûr de comparer des objets comparables, il est donc nécessaire, pour toutes les comparaisons sérieuses, de travailler d'abord et avant tout avec des séries de données calculées rétrospectivement. De telles séries ont cependant le désavantage de créer des décalages entre les discours des acteurs historiques et les séries historiques homogènes. En effet, les chiffres figurant dans les *Comptes fédéraux* (et par conséquent souvent utilisés dans les débats publics qui leur sont contemporains) diffèrent parfois de façon importante des chiffres qui figurent dans des séries statistiques calculées rétrospectivement. Un seul exemple à ce sujet : un *Message du Conseil fédéral* de 1948 évalue la « dette brute y compris les montants ne portant pas intérêt » à 12.9 milliards de francs, la dette « portant intérêt » à 10.5 milliards et le « découvert (ou la dette nette) » à 8.479 milliards.⁷ Ces chiffres correspondent à peu près et respectivement au passif du bilan fédéral au 31.12.1947, à l'ensemble des dettes (publiques et administratives) regroupées sous le terme « d'engagements » dans celui-ci et au découvert présenté pour 1947 tel qu'il figure dans les *Comptes fédéraux* pour 1948.⁸ Ces derniers évoquent d'ailleurs un peu plus loin (p. 24) la « dette de 10 milliards » de la Confédération. À l'exception du chiffre du découvert, toutefois, aucun de ces chiffres ne correspond à la statistique rétrospective figurant dans les comptes de 1954, qui donnent pour le 31.12.1947 les chiffres du bilan suivant : passif : 13.2 milliards, dette publique : 7.9 milliards, dette administrative : 191 millions soit, « engagements » (au sens du bilan de 1948), 8.04 milliards – et non 10.5, une différence de rien moins que 2 milliards, soit en gros l'équivalent des dépenses fédérales annuelles !

Présentation des données tirées des *Comptes fédéraux*

À cause des difficultés évoquées ci-dessus, la plupart des données chiffrées présentées dans cette thèse ne font pas référence aux *Comptes fédéraux*, mais s'appuient plutôt sur les données présentées dans la *Statistique historique de la Suisse*,⁹ qui présente l'avantage d'offrir des séries stratégiques homogènes sur la longue durée, concordant d'ailleurs, dès la fin des années 1950, avec les séries rétrospectives figurant dans les *Comptes fédéraux*. Il existe néanmoins trois types de données pour lesquelles, faute d'autres sources, il s'est révélé nécessaire de compiler les différentes livraisons annuelles des *Comptes fédéraux* :

- 1) Pour obtenir des indications précises sur l'évolution de certains postes du bilan de la Confédération, en particulier des différentes composantes de la dette fédérale.
- 2) Pour disposer de données détaillées sur les dépenses fédérales, en particulier sur leur répartition entre les différents domaines d'activité de l'État, et entre les sept départements fédéraux.
- 3) Pour pouvoir retracer les diverses opérations permettant année après année de faire apparaître sous un jour différent les résultats de clôture des *Comptes fédéraux*, et discuter des raisons qui président à ces manipulations comptables.

À cet effet, nous avons rassemblé des données dans cinq tableaux différents. Sans prétendre tirer ici quelque conclusion que ce soit sur les phénomènes que ces chiffres permettent, ou ne permettent pas, de montrer, il s'agit, dans la suite de cette notice, de présenter ces tableaux, et les données qu'ils contiennent.

1) Tableau « Bilans fédéraux »

Le but de ce tableau est de retracer l'évolution du bilan de la Confédération (actif, passif, découvert du bilan) et de la dette fédérale, sous ses différentes définitions.

Faisons d'emblée une remarque, cruciale : l'évolution du découvert du bilan (col. 14) est fondamentale, et ceci pour les deux raisons suivantes :

⁷ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération du 22 janvier 1948 », *FF*, 1948, vol. I, pp. 369-70.

⁸ *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le Compte d'Etat pour l'exercice de 1948*, du 26 avril 1949, p. 16.

⁹ SIEGENTHALER, Hansjörg (éd.) *Statistique historique de la Suisse*, op. cit., 1996.

1) L'actif, le passif, les dettes consolidées ou publiques, les dépenses et les recettes, etc., tous ces agrégats semblent avoir des définitions comptables différentes suivant les plans comptables adoptés. Ce n'est en revanche pas le cas du découvert du bilan qui répond à une définition comptable univoque et représente toujours la différence entre l'actif et le passif des *Comptes fédéraux*. Par voie de conséquence, les valeurs du découvert du bilan sont toujours identiques, quelles que soient les sources considérées.

2) Le découvert du bilan est le seul élément qui relie l'évolution du bilan de la Confédération au résultat des comptes, selon la logique « découvert du bilan = découvert du bilan de l'an précédent – excédent des comptes généraux », ce dernier élément étant compris comme l'excédent cumulé du compte financier et du compte de variations de la fortune.

Après cette première remarque, passons à un commentaire des données rassemblées dans ce tableau. Celui-ci présente dans une première partie les principales rubriques de l'actif et du passif de la Confédération entre 1938 et 1950, telles qu'elles apparaissent dans les *Comptes fédéraux* des années 1944 à 1950 (qui donnent une estimation rétrospective depuis 1938). Dès 1951, les principales rubriques du bilan en valeur jusqu'alors sont chamboulées par un nouveau plan comptable. Des données rétrospectives sont calculées pour les années 1930 à 1951, dans les *Comptes fédéraux* pour 1951, (aux pp. 36*-37*). Les lignes directrices ayant guidé le passage d'un plan comptable à l'autre ne sont pas explicitées.

Trois éléments doivent être notés à propos des plans comptables successifs du bilan fédéral. Première remarque, le plan comptable en vigueur entre 1944 et 1950 pour l'établissement du bilan ne reste pas parfaitement stable. Les principales différences entre les plans comptables durant cette période sont à chercher du côté du passif, où les rubriques relatives à la dette sont modifiées une première fois en 1948. (Cf. ci-dessous, les remarques relatives au tableau « dette de la Confédération »). Pour ne pas compliquer les choses, nous avons ici fait figurer les données correspondant à la fin de la période, et recalculées rétrospectivement pour les années antérieures.¹⁰ Deuxième remarque, comme on le voit, le chamboulement entre le plan comptable de 1938-1950 et celui de 1951 est suffisamment important pour que même l'actif et le passif du bilan fédéral soient sérieusement modifiés par rapport à leurs valeurs antérieures. Troisième et dernière remarque, le plan comptable de 1951 introduit lui aussi des modifications importantes du côté du passif : les rubriques « dette flottante » et « dettes consolidées » en usage jusqu'alors disparaissent au profit de deux rubriques « dettes publique » et « dette administrative ».

Si l'on se réfère au plan comptable de 1951 (pour lequel on dispose de données continues recalculées rétrospectivement depuis 1930), il est utile d'en détailler les différentes rubriques :

| | La rubrique... | ...contient les sous-rubriques suivantes. |
|---------------|-------------------------|--|
| Actif | Disponibilités | Caisse, CCP, BNS, dépôts d'or |
| | Débiteurs et placements | Débiteurs, papiers-valeurs, hypothèques et accords de paiements internationaux |
| | Immobilisations | Prêts, participations, approvisionnements, mobilier, matériel et bétail, terrains et bâtiments |
| | Comptes internes | Comptes de liaison, comptes provisoires, organisation de l'économie de guerre et actifs transitoires |
| | Comptes d'ordre | Comptes d'ordre et créances et approvisionnements |
| Passif | Dette publique | Dette consolidée (obligations, créances inscrites au livre de la dette, dettes en compte, rescriptions) et dette flottante (obligation et coupons échus, bons du trésor) |
| | Dette administrative | Créanciers (institutions internationales, étranger, institutions autonomes (=régie des alcools, AVS, OSC, caisse de prêts de la Confédération), cantons, débiteurs et créanciers divers), papiers-valeurs, hypothèques, fonds, accords de paiements internationaux |
| | Réévaluations | Participations, terrains et bâtiments |
| | Comptes internes | Comptes de liaison, comptes provisoires, passifs transitoires |
| | Comptes d'ordre | Engagements et cautions |
| | Fonds et provisions | Pour échéances futures et pour pertes |

¹⁰ Selon les données figurant dans les *Comptes fédéraux pour 1949, 1950*, pp. 73-6.

Remarques :

1) Les appellations de ce nouveau plan comptable ne correspondent pas forcément à l'ancien plan comptable. Ainsi, le plan comptable en vigueur jusqu'en 1950 recense-t-il les dettes sous les rubriques « dette consolidée » et « dette flottante » qui, rassemblées, forment la « dette publique » - (désormais appelée ici « dette publique I », col. 15). Cependant, lorsqu'on additionne les valeurs inscrites sous ces appellations dans l'ancien plan comptable, on ne retrouve pas les données calculées rétrospectivement et figurant sous la rubrique générale « dette publique » du nouveau plan comptable pour les années correspondantes (désormais appelée ici « dette publique II »). De ce fait, il est impossible de tracer une continuité entre les deux plans comptables, même en remontant au détail du bilan tel qu'il figure dans les comptes : de mêmes « étiquettes » désignant des choses différentes (ou estimées selon des critères différents) dans les deux plans comptables. Ce n'est bien évidemment pas le seul élément du plan comptable du bilan qui soit modifié (voir ci-dessous).

2) Les éléments indiqués sous « dettes publiques » (dite ici « dette publique II ») dans le nouveau plan comptable (col.8) ne correspondent pas davantage aux chiffres mentionnés entre 1944 et 1950 sous ce terme dans les « Messages » antérieurs sur les *Comptes fédéraux* (cf. ci-dessous, commentaires sur la feuille « Décomposition de la dette de la Confédération »).

3) Si les chiffres de la « dette publique » II selon le plan comptable de 1951 correspondent à ceux qui sont recensés sous cette même appellation dans le tableau U5 de la *Statistique historique de la Suisse*,¹¹ il n'en est pas de même pour les chiffres relatifs à la « dette administrative » du plan comptable de 1951, qui diffèrent de ceux indiqués dans la *Statistique historique de la Suisse*. Ceux-ci correspondent par contre à la série rétrospective calculée dans les *Comptes fédéraux* pour 1957 (p. 49*) figurant dans la dernière partie de ce tableau.

4) Le plan comptable en vigueur entre 1938 et 1950 permettait de calculer une « dette totale » en additionnant les rubriques « dette publique I » et « dette interne ». Les appellations « dette totale » et « dette interne » disparaissent avec le plan comptable de 1951. À la seconde se substitue une « dette administrative » qui regroupe d'autres engagements. En outre, des engagements figurant anciennement sous « dette interne » semblent être déplacés à d'autres rubriques du bilan ou parfois même ne plus être considérés.

5) Il est difficile de savoir de façon plus détaillée ce que représentent exactement les différentes rubriques figurant au plan comptable de 1951. Quelques précisions toutefois :

La rubrique « dette administrative » contient dès 1951 divers fonds fédéraux, auparavant réunis dans la rubrique « Fonds et provisions », telles que des sommes dues aux assurances sociales, (mais pas le fonds AVS). Elle contient également les crédits octroyés aux institutions internationales, à l'étranger (UEP, clearing, accords de paiements) non versés.

Les provisions « sont des montants destinés à la couverture des dépenses ou de pertes futures et qui ont grevé les exercices annuels et de ce fait augmenté le découvert » (*Comptes fédéraux* pour 1951, p. 80).

6) Le bilan de la Confédération selon les rubriques de 1951 est celui qui figure dans les *annuaires statistiques*¹² ultérieurs.

2) Tableau « Dette de la Confédération »

Avant 1951, la « dette publique I » de la Confédération est ventilée dans le « Message » et/ou dans les *Comptes fédéraux* de différentes sortes. Dans le bilan, le « découpage » ne va pas au-delà des rubriques « dettes flottantes » et « dettes consolidées » qui figurent dans le tableau détaillé dans le commentaire relatif au tableau « Bilans fédéraux » ci-dessus. Cependant, entre 1943 et 1948, la « dette totale » (col. O) est également partagée en une « dette publique I » (col. 1), elle-même répartie en « obligations et bons de caisses », « créances inscrites au livre de la dette », « engagements », etc. et une « dette interne » (col. 8), elle-même répartie en différentes rubriques (« PTT », « caisses d'assurances », « fonds centraux », etc.). Une première rupture intervient dans cette série en 1949, lorsque la « dette totale » disparaît au profit d'un « engagement », lui-même partagé de manière fort peu claire entre « dettes » et « engagement », ce second terme regroupant les engagements internes de la Confédération à l'égard des PTT et des caisses d'assurances du personnel. Il est à relever qu'à cet instant déjà, les valeurs de cet « engagement » calculées rétrospectivement pour 1948 divergent des séries antérieures, les dettes à l'égard des fonds centraux et des avoirs des fonds (cols. 11 et 12) disparaissant.

Une seconde rupture intervient avec le plan comptable de 1951, qui cesse purement et simplement de donner les indications qui figuraient auparavant au sujet de la structure de ce qu'on appelait jusqu'alors la « dette interne » (col. 8 à 12). Il est par conséquent impossible de calculer une quelconque « dette interne » au sens du plan

¹¹ SIEGENTHALER, Hansjörg, (éd.), *Statistique historique de la Suisse*, op. cit., p. 952. Les sources de ce tableau ne sont malheureusement pas indiquées avec précision.

¹² Par exemple pour 1955 : *Annuaire statistique de la Suisse*, Berne, Bureau fédéral de statistique, 1956, p. 447.

comptable en vigueur avant 1951 au-delà de 1950. Il en va par conséquent de même pour la « dette totale » au sens du plan comptable en vigueur avant 1951.

3) Tableau « Échéances de la dette fédérale »

Entre 1944 et 1950, les *Comptes fédéraux* ventilent également la « dette publique » I en fonction de son échéance, en distinguant une « dette à court terme » (jusqu'à un an), une « dette à moyen terme » (de 2 à 5 ans) et des « dettes à long terme » (conclues pour plus de 5 ans).

Dès 1948, la distinction entre dettes à court terme et à moyen terme n'est plus faite, ce qui correspond d'ailleurs à la perte d'importance progressive de la dette à court et à moyen terme. Selon les chiffres des *Comptes fédéraux* pour 1945, la dette à court terme représente à cette date à elle seule plus de 13 % de la « dette publique » totale et la dette flottante 5 %.¹³ En 1951, la valeur des rescriptions émises pour deux ans ou moins (il est impossible de distinguer entre celles émises pour 12 mois ou moins et celles émises pour davantage que 12 mois dans le tableau inventoriant la dette consolidée au 31.12.1951 dans les *Comptes fédéraux* pour 1951, p. 38*) ne représente plus que 583 millions sur une « dette consolidée totale » de 7781 millions, soit à peine 7.5 % de celle-ci. À cette date, toujours selon les comptes 1951, la « dette flottante » uniquement constituée de coupons et d'obligations échues (et non de bons du trésor) a pratiquement disparu : elle représente 25.4 millions de francs, soit à peine 0.3 % de la « dette publique ».

Dès 1951, la dette fédérale n'est plus ventilée suivant son échéance dans les *Comptes fédéraux*. En revanche, un tableau présente l'ensemble des emprunts fédéraux avec leur échéance. Au prix d'un travail laborieux (auquel nous ne nous sommes pas livrés), ce tableau permettrait dès 1951 de ventiler la dette en fonction de son échéance avec davantage de précision que pour les années antérieures.

4) Tableau « Clôture des comptes de la Confédération »

Ce tableau donne une série homogène des comptes financiers (recettes et dépenses), de l'excédent du compte financier, des variations de la fortune, du solde du compte général et de son impact sur le découvert du bilan entre 1930 et 1951 selon le plan comptable de 1951. La série est calculée rétrospectivement et figure dans les *Comptes fédéraux* pour 1951, p. 35*. Il convient de relever que cette série diffère déjà notablement des chiffres figurant dans les *Comptes fédéraux* pour 1950, dans lesquels sont calculées des données rétrospectives pour la période 1927-1950.¹⁴

Pour cette raison, les chiffres des dépenses et recettes du compte financier indiqués ici diffèrent de ceux indiqués dans les *Comptes fédéraux* des années antérieures. Il n'en aurait pas été différemment si nous avions choisi de recopier en sus la série présentée dans les comptes de 1950. Celle-ci est cohérente pour les années 1946-1950, mais elle ne correspond pas avec les données figurant dans le récapitulatif des comptes ordinaires et extraordinaires présenté dans les *Comptes fédéraux* pour 1945, à la page 1.

Avant 1954, les données qui figurent dans ce tableau diffèrent de celles qui figurent dans le tableau U 5 (clôture des comptes fédéraux) de la *Statistique historique de la Suisse*. Elles sont ensuite identiques. Les données relatives au découvert sont, elles, comme toujours, les mêmes quelle que soit la source considérée.

5) Tableau « Récapitulation des dépenses et des recettes par département »

Ce tableau permet de répartir les dépenses et les recettes fédérales figurant au compte financier par département. La tâche est loin d'être évidente, puisque les comptes antérieurs à 1948 ne présentent pas de récapitulatif général des différents comptes du budget ordinaire et extraordinaire, et que les chiffres présentés comme soldes des recettes et des dépenses varient d'une année à l'autre.

La méthode suivante a été choisie pour sélectionner les données qui figurent dans ce tableau :

La décomposition des dépenses et recettes par département n'a pas été entreprise avant 1945 (les données des comptes extraordinaires manquent avant 1945 ; pour 1945, ce sont les données agrégées des comptes extraordinaires et ordinaires qui manquent, cf. le point "homogénéité de la présentation et de la terminologie en usage dans les Comptes fédéraux" ci-dessus).

Les dépenses et recettes indiquées sont celles qui figurent dans les Comptes fédéraux pour l'année sous revue. Ceci signifie que leur total diffère des données calculées rétrospectivement dans la Statistique historique de la Suisse, jusqu'en 1954 (ou dans les comptes rétrospectifs de 1951 reproduits dans le tableau d) « Clôture des

¹³ *Comptes fédéraux pour 1945, 1946*, p. 119.

¹⁴ *Comptes fédéraux pour 1950, 1951*, tableau « clôture des comptes de la Confédération 1927-1950 », p. 34*.

comptes de la Confédération » ci-dessus par exemple) parce que le plan comptable sur la base duquel ces dépenses et recettes sont répertoriées diffère d'une année à l'autre.

Les données pour 1946 ont été recalculées par agrégation séparée des données des six comptes figurant dans les comptes pour 1946 (le compte ordinaire, et le compte extraordinaire, lui-même scindé en cinq comptes distincts : « mesures tendant à créer des possibilités de travail », « renforcement de la défense nationale », « service actif », « organisation de l'économie de guerre », « mesures tendant à assurer la sécurité du pays »).

Les données relatives aux dépenses et recettes totales pour 1946 à 1950 (inclus) sont cohérentes avec les données figurant dans le tableau « clôture des comptes 1927-1950 » figurant à la page 34* des comptes pour 1950.